COMMISSION DE L'AGRICULTURE, DES PÊCHERIES ET DE L'ALIMENTATION

Projet de loi no 113 : Loi modifiant la loi sur les appellations réservées

MÉMOIRE

Septembre 2005

TABLE DES MATIÈRES

PAGE

1 INTRODUCTION 3

1.1 – Le Bureau de normalisation du Québec (BNQ) 3
1.2 – Engagement et principales réalisations du BNQ dans le domaine alimentaire 3
1.3 – Objectifs du mémoire 4

2 LA LOI ACTUELLE 5

2.1 – Premier constat 5
2.2 – Deuxième constat 6
2.3 – Troisième constat 6

3 LE PROJET DE LOI 113 7

4 L'EXPÉRIENCE DU PROJET PILOTE 8

5 PROPOSITION DE SOLUTION GLOBALE 9

1 INTRODUCTION

1.1 – Le Bureau de normalisation du Québec (BNQ)

Le BNQ a été créé par le gouvernement du Québec en 1961 et, depuis 1990, il est une direction du Centre de recherche industrielle du Québec (CRIQ). Par le décret 1601-88 du 19 octobre 1988, le gouvernement du Québec reconnaît le BNQ comme l'organisme central de normalisation, de certification et de diffusion d'information sur les normes et comme porte-parole du Québec auprès du Conseil canadien des normes (CCN) ou de tout autre organisme de normalisation.

Le BNQ a pour mission d'agir comme partenaire des milieux d'affaires, industriels, sociaux et réglementaires dans le secteur de la normalisation et de la qualité des produits, des systèmes et des services.

Le Bureau de normalisation du Québec (BNQ) est un organisme membre du Système national de normes du Canada (SNN) et exerce ses activités dans :

- l'élaboration de normes;
- la certification de produits, de processus et de services;
- l'enregistrement de systèmes de gestion de la qualité et environnementale.

De plus, en vertu d'un accord conclu avec le CCN, le BNQ est habilité à évaluer les laboratoires au Québec qui désirent se faire accréditer dans le cadre du Programme d'accréditation des laboratoires – Canada (PALCAN)

Le BNQ compte parmi les rares organismes qui détiennent des accréditations du CCN à la fois en élaboration de normes, en certification de produits et services et en certification de systèmes (enregistrement de systèmes).

Le BNQ exerce ses activités dans un grand nombre de secteurs, notamment ceux de l'environnement, de la construction, des travaux publics, de la santé et de la sécurité, du tourisme, de l'agroalimentaire et des services. Il compte sur une équipe de plus de 50 employés et 70 sous-traitants et est appuyé par près de 700 bénévoles (membres de divers comités) et par la structure administrative et de soutien du CRIQ.

1.2 – Engagement et principales réalisations du BNQ dans le domaine alimentaire

Depuis février 2001, le BNQ est l'organisme reconnu par le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec (MAPAQ) comme guichet unique à titre d'organisme de certification de systèmes HACCP et d'organisme d'élaboration de normes et de programmes de salubrité alimentaire. Le partenariat MAPAQ – BNQ s'inscrit dans la stratégie québécoise de reconnaissance gouvernementale des programmes HACCP (*Hazard Analysis Critical Control Point*) et offre à l'industrie alimentaire québécoise un modèle de reconnaissance unique en Amérique du Nord. En alliant leur expertise et leurs forces, le MAPAQ et le BNQ fournissent l'infrastructure nécessaire pour rendre disponible aux entreprises du Québec une reconnaissance gouvernementale crédible, de portée québécoise, canadienne et internationale.

Le BNQ participe également à l'élaboration de programmes de salubrité auprès de diverses associations du Québec et participe aux comités gouvernementaux ou du milieu qui interviennent en sécurité alimentaire et HACCP, en traçabilité et autres sujets d'actualité du domaine.

Le BNQ compte une douzaine d'entreprises certifiées HACCP actuellement et prévoit en reconnaître une vingtaine d'autres en 2005-2006. Le BNQ siège au comité canadien et au comité international de la norme ISO 22000 *Systèmes de management de la sécurité des produits alimentaires – Exigences pour tout organisme appartenant à la chaîne alimentaire*. La publication finale de la norme ISO 22000 est prévue pour le 15 septembre 2005. Le BNQ offre actuellement des sessions de formation au sujet du contenu de la version finale du projet de norme ISO 22000.

Le BNQ compte sur des ressources internes compétentes et sur un réseau dynamique de partenaires externes qualifiés pour satisfaire un niveau d'activités en augmentation dans ce domaine. Les échanges avec ses partenaires gouvernementaux principaux, soit le MAPAQ et l'Agence canadienne d'inspection des aliments (ACIA) ainsi qu'avec les associations regroupant ses principaux clients, contribuent à tenir à jour le BNQ sur les besoins en constante évolution de ses clients.

1.3 – Objectifs du mémoire

Le BNQ est l'organisme qui a été mandaté pour réaliser le premier cas pilote qui vise à reconnaître l'agneau de Charlevoix en tant qu'IGP. En tant qu'organisme engagé dans ce domaine, il nous apparaît essentiel de transmettre aux parties intéressées nos commentaires. Ces derniers sont présentés dans trois chapitres :

- la loi actuelle;
- le projet de loi 113;
- l'expérience du projet pilote.

2 LA LOI ACTUELLE

Dans la présente section, nous faisons état de ce que nous considérons être des problèmes de fond dans la loi actuelle.

2.1 – Premier constat

L'article 2 de la loi restreint l'utilisation de l'appellation réservée aux seuls membres de l'organisme de certification :

> « *2. Le ministre peut, conformément à l'article 6, reconnaître une appellation proposée par un organisme de certification et en réserver l'utilisation à ses membres si l'appellation satisfait aux critères et exigences qu'il a établis par règlement.*
>
> *Pour l'application de la présente loi, un organisme de certification peut regrouper des producteurs, des transformateurs, des distributeurs ou des détaillants d'un même produit [...]* »

Cette exigence de la loi entre en contradiction avec l'exigence de l'article 4 du règlement sur les appellations réservées, qui est libellé comme suit :

> « 4. *Les critères et exigences contenus au référentiel d'un Conseil d'accréditation et auxquels doivent être conformes les procédures d'évaluation des organismes de certification qui demandent une accréditation sont ceux prévus aux :*
>
> — *Guide ISO/CEI 65 – Exigences générales relatives aux organismes procédant à la certification de produits;*
>
> — *Guide ISO/CEI 61 [...]* »

Ainsi, le texte du règlement stipule, entre autres, que l'organisme de certification doit se conformer aux exigences du guide ISO/CEI 65. C'est le document qui régit l'ensemble des organismes de certification reconnus selon les critères internationaux.

Il est spécifié dans l'article 4.1.2 de ce guide, dont nous reproduisons le texte ci-dessous, que l'organisme de certification ne doit pas limiter l'accès à ses services de certification pour une condition d'association ou de regroupement.

> « *4.1.2 L'organisme de certification doit faire en sorte que ses services soient accessibles à tous les fournisseurs dont les activités relèvent de son domaine de compétence déclaré. Il ne doit pas y avoir de conditions financières ou autres qui soient indues. L'accès ne doit pas être fonction de la taille de l'entreprise du fournisseur ou de son adhésion à une association ou un groupe, et la certification ne doit pas dépendre du nombre d'organismes déjà certifiés.* »

La loi et le règlement ne doivent pas imposer l'obligation de regroupement ou d'association, parce qu'ainsi on contrevient au guide ISO/CEI 65. Un accréditeur (ou conseil d'accréditation comme décrit dans l'article 11 de la loi) qui respecte les règles internationales ne pourrait alors venir reconnaître le travail de tels organismes de certification.

Ainsi, l'organisme de certification doit, selon les règles internationales, donner accès à la certification (à l'appellation réservée) à tout demandeur qui satisfait aux exigences sans égard à son appartenance à un groupe quelconque. Ce point est crucial afin que l'organisme de certification puisse en toute transparence démontrer sa neutralité et son impartialité tant auprès de ses clients certifiés qu'auprès de ceux qui achètent des produits certifiés.

2.2 – Deuxième constat

Le deuxième constat que nous tirons de notre examen de la loi actuelle concerne l'exigence de l'article 11, qui se lit comme suit :

> *« 11. A droit à l'accréditation, l'organisme de certification, constitué en personne morale qui, de l'avis du Conseil d'accréditation, satisfait aux critères et exigences d'accréditation établis conformément aux règlements du ministre. »*

Nous nous interrogeons sur l'obligation pour l'organisme de certification d'être constitué en personne morale.

Dans le système canadien d'accréditation d'organismes de certification qui est géré par le CCN et qui est reconnu par la communauté internationale, cette contrainte relative à la constitution en personne morale de l'organisme de certification n'existe pas.

De plus, le BNQ détient une entente de service avec le MAPAQ pour fournir la certification de salubrité alimentaire avec reconnaissance gouvernementale. Cette entente est basée en grande partie sur nos accréditations de portée internationale et le contentieux gouvernemental qui a revu l'entente avant signature n'a jamais soulevé le concept de personne morale. Or, l'introduction de ce critère pourrait inutilement exclure le BNQ du champ d'activité des appellations réservées.

L'exigence stipulant que l'organisme de certification doive être constitué en personne morale devrait être retirée de la loi et le but recherché en décrivant ainsi cet organisme devrait être formulé autrement et conformément au guide ISO/CEI 65.

2.3 – Troisième constat

Le troisième constat que nous établissons concerne l'article 3 de la loi, qui se lit comme suit :

> *« 3. Un Conseil d'accréditation a pour mission d'accréditer les organismes de certification, de faire des recommandations au ministre pour la reconnaissance des appellations et de surveiller l'utilisation de ces dernières. »*

Cet article confie au conseil d'accréditation (CA) le soin d'accréditer un organisme de certification (OC) selon les exigences que celui-ci a établi conformément aux règlements du ministre.

Compte tenu de notre premier constat (voir section 2.1), le rôle d'« accréditation » détenu par le CA devrait être modifié pour faire référence au système canadien d'accréditation, et ce, pour éviter des chevauchements d'efforts et l'uniformité des intervention. Les autres responsabilités du conseil d'accréditation devraient être revues pour confirmer la nécessité de cet organisme dans le cas des AO et des IGP.

3 LE PROJET DE LOI 113

Nous sommes favorables avec l'existence d'une loi sur les appellations réservées. Nous croyons qu'il est important que le Québec se dote d'un système cohérent qui aidera les producteurs et les transformateurs à faire valoir la qualité et les particularités de leurs produits. L'existence d'un tel système est également nécessaire pour les consommateurs qui cherchent à valider les déclarations des producteurs. Malheureusement, le système actuel, à cause de la lourdeur de sa loi et de son règlement, fait en sorte que seule l'appellation biologique a été reconnue jusqu'à maintenant. Nous croyons qu'un système efficace, transparent et qui s'inscrit dans la foulée internationale doit exister. Notre statut actuel d'organisme de normalisation et de certification reconnu dans un système international nous permet de contribuer et d'aider à définir un tel système.

Il est important à ce moment de présenter la notion de reconnaissance de conformité au sein de l'organisation internationale de normalisation (ISO). Cet organisme définit trois niveaux de reconnaissance de conformité. Le premier niveau présente pour le consommateur du produit le degré de confiance le plus faible, alors que le troisième niveau présente le degré le plus élevé. Le premier niveau est l'autodéclaration de conformité. Il s'agit de la procédure par laquelle une entreprise fait la déclaration que ses produits sont conformes aux exigences d'un référentiel (spécification, cahier des charges, norme, etc.). On dit alors que c'est le fournisseur qui fait la déclaration de conformité. Le deuxième niveau de reconnaissance de conformité est atteint lorsque l'acheteur du produit (en général un intermédiaire de la chaîne de distribution) fait l'évaluation de la conformité aux exigences du référentiel. On parle de troisième niveau de reconnaissance de conformité aux exigences du référentiel lorsque c'est une organisation non reliée aux fournisseurs ou aux acheteurs qui prend charge de l'évaluation. On parle alors de certification par une tierce partie indépendante, le terme indépendant étant relié à la neutralité et l'impartialité de l'organisation.

Nous sommes favorables avec le projet de loi 113 en ce qui a trait à cette volonté d'établir clairement que des produits qui obtiennent une appellation d'origine (AO) ou une indication géographique protégée (IGP) sont d'authentiques produits du terroir et que la certification de produit par tierce partie indépendante est le moyen efficace et transparent pour le garantir.

Nous comprenons également qu'il est proposé d'établir, dans un règlement, pris en vertu de la loi P-29, des conditions d'utilisation des mentions « fermier » et « artisanal » et que la personne qui prépare le produit alimentaire serait obligé de s'enregistrer auprès du ministre pour utiliser ces mentions. L'enregistrement se ferait par le dépôt d'une déclaration que celui-ci respecte les conditions applicables à la mention utilisée. Selon l'ISO, il s'agit d'une autodéclaration de conformité à un référentiel. Nous proposons que l'attestation de spécificité (AS) pour un produit fermier ou artisanal puisse se faire aussi par

l'intermédiaire d'une certification par tierce partie indépendante comme le seront l'IGP et l'AO. Ainsi, l'AS serait accessible par deux moyens : par l'autodéclaration de conformité (processus d'enregistrement auprès du ministre) qui permettra seulement l'utilisation des mentions « fermier » ou « artisanal » et par la certification par tierce partie qui devrait permettre l'usage d'une appellation réservée de type « Spécialité traditionnelle garantie » (STG) et d'un logo réservé.

Nous sommes en faveur qu'un logo soit développé pour les produits AO, un autre logo pour les produits IGP et un autre logo pour les produits STG (produits de spécificité « fermier » ou « artisanal », certifiés par une tierce partie). Ces trois logos devraient avoir un lien commun et une certaine ressemblance tout en affichant clairement leurs distinctions. Les produits fermiers ou artisanaux non certifiés par un organisme de certification mais enregistrés au MAPAQ pourraient porter une mention produit fermier ou produit artisanal.

Il est important que le MAPAQ base son système de reconnaissance des AO, des IGP et des STG sur un modèle plus simple que celui retenu pour les produits biologiques. Les produits, autres que les produits biologiques, qui seront reconnus selon le système d'appellations réservés (certification tierce partie) sont uniquement des produits québécois et nous n'avons donc pas besoin d'un système de reconnaissance mutuelle avec des produits étrangers. Il faut cependant avoir un système très fort qui démontre sa transparence et sa neutralité au niveau international afin de bien faire valoir nos produits lors de leur exportation mais aussi sur le marché québécois.

Nous pensons que le BNQ doit être le point de référence et le seul organisme reconnu par le MAPAQ en tant qu'organisme de certification pour les AO, les IGP et les STG. Le lien privilégié MAPAQ – BNQ est justifié par la nécessité de centraliser l'expertise, d'appliquer une rigueur de rédaction des documents et d'avoir un lien international basé sur des guides internationaux. Nous croyons que, en phase de démarrage du programme, il ne faut pas disperser l'expérience et les compétences. L'expérience démontrée par le BNQ d'établir des partenariats tant avec des organismes gouvernementaux qu'avec des producteurs et des groupes de consommateurs constitue un atout important.

Les partenariats que peut mettre en place le BNQ au sujet des visites de certification par des firmes ou des individus qualifiés permettra d'obtenir un travail professionnel à des coûts raisonnables pour les très petites et les petites entreprises. D'ailleurs, un modèle professionnel a été développé par le BNQ pour l'industrie touristique du Québec.

4 L'EXPÉRIENCE DU PROJET PILOTE

Beaucoup de travail a été réalisé depuis que le BNQ a obtenu le mandat du projet pilote de l'agneau de Charlevoix. Tant pour la rédaction du cahier des charges que pour la mise en application sur le terrain, les intervenants ont pu constater divers problèmes. On constate, entre autres, la lourdeur du système de reconnaissance.

Un point positif a été noté. Nous avons réussi à faire travailler, pour un même but, plusieurs maillons de la production en commençant par la meunerie, les fermes d'élevage, l'abattoir, l'usine de transformation et la fonction de transport.

Toutefois, le projet étant encore en cours, nous devons réserver présentement le détail de l'ensemble de nos commentaires.

5 PROPOSITION DE SOLUTION GLOBALE

Étant donné le projet pilote en cours et le fait que l'appellation n'a pas été soumise pour reconnaissance, nous ne pouvons pas pour l'instant donner notre vue complète et formuler des recommandations détaillées.

Les points par contre que nous portons à l'attention de cette commission sont que des incohérences existent actuellement dans la loi et le règlement. Tout ce qui regarde la conformité au guide ISO/CEI 65 devrait être laissé au Conseil canadien des normes. On garantit ainsi son application intégrale et on évite des chevauchements.

Compte tenu de la différence importante entre les concepts et les marchés des produits biologiques et ceux du terroir, nous croyons qu'il faille aussi penser à des modèles de reconnaissance différents. Le rôle dévolu au conseil d'accréditation à être formé pour des appellations réservées devrait ainsi être revu.

Enfin, dès que notre travail avec le projet pilote sera terminé, une série de commentaires exhaustifs sera produit au Ministère pour examen et ajustement du cadre, s'il le juge à propos.